

GIURETA

Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Vol. VII
Anno 2009

Gabriella Cangelosi

**L'immagine della pubblica Amministrazione,
ovvero il valore dell'esteriorità**

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Università degli Studi di Palermo
Facoltà di Economia

© Gabriella Cangelosi 2009

Facoltà di Economia - Università degli Studi di Palermo

gcangelosi@gmail.com

ISSN 1724-7322

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Viale delle Scienze, ed. 13 - 90138 Palermo (Italia)

Tel: (+39) 0916626220 – Fax: (+39) 091596506

giureta@unipa.it

www.giureta.unipa.it

L'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, OVVERO IL VALORE DELL'ESTERIORITÀ

*Gabriella Cangelosi**

SOMMARIO: 1. L'“immagine” e la reputazione della pubblica Amministrazione. - 2. Il danno all'immagine e al prestigio della pubblica Amministrazione nella giurisprudenza contabile. - 3. Il danno all'immagine ed il fondamento costituzionale della tutela dell'estetica della pubblica Amministrazione. - 4. La lesione del diritto all'immagine: la natura giuridica dell'interesse definita dai contributi giurisprudenziali.

1. Il compito delle Amministrazioni pubbliche di curare in concreto i molteplici interessi pubblici con un'azione a ciò preordinata trova evidente rispondenza nei due profili dell'amministrazione in senso oggettivo e dell'amministrazione in senso soggettivo¹, i quali contribuiscono a delineare un'immagine della pubblica Amministrazione che sia l'inevitabile riverbero dell'immagine degli interessi pubblici dalla medesima perseguiti, oltre che dell'organizzazione amministrativa a tal fine predisposta e della società civile.

Non vi può essere organizzazione politica che non miri alla cura del bene degli individui e da essa trarre ogni sua giustificazione derivandone il fondamento della sua autorità. Sono molteplici i momenti del processo evolutivo delle sfere di vita sociale, e il sistema pubblico, sia a livello centrale che territoriale, viene investito da numerose vicende che compromettono il

* Dottore di ricerca in “diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente”, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Palermo. Cultore di istituzioni di diritto pubblico e di diritto amministrativo, Università degli Studi di Palermo. Responsabile dell'Osservatorio Euromediterraneo.

¹ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008.

rapporto tra cittadini e pubblica Amministrazione mettendo in discussione il loro proprio significato “estetico”. Si pensi al danno maggiore che sembra emergere dalla questione della gestione dei rifiuti in Campania, nella quale patisce non solo l’immagine del cittadino, ma quella della pubblica istituzione in quanto organismo di tutela dei diritti e degli interessi delle comunità territoriali e locali.

La definizione del concetto di danno all’immagine, inteso come discredito provocato, nella pubblica opinione, nei confronti di un ente o di una pubblica Amministrazione, di cui vengono lesi il prestigio ed il credito², comprende le modalità con le quali un soggetto giuridico si presenta e viene percepito, sia con riferimento alle definizioni normative ed alla propria posizione ordinamentale, sia con riguardo alle usuali rappresentazioni che del medesimo vengono fatte nella realtà sociale³.

Il concetto di immagine rievoca inevitabilmente quello di onorabilità e, ancor più di onore, che si inquadrano come bene giuridico a tutela del quale il diritto penale, teso a proteggere da offesa tutto ciò che è necessario allo sviluppo della persona, elabora apposita fattispecie nel quadro del generale concetto di bene giuridico in senso materiale considerato come ciò di cui l’uomo ha bisogno per la propria autorealizzazione⁴.

² Vedi M. DENTAMARO, *Il danno ingiusto nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1996.

³ A. LUPI, *Osservazioni in tema di danno all’immagine*, in *Riv. Corte Conti*, n. 3, 1998.

⁴ L’onorabilità, talvolta retaggio di una tradizione culturale territoriale, legata al concetto di famiglia, si considera centrale anche nel definire il carattere della società civile e delle istituzioni; e il rapporto tra ordinamento giuridico e mondo civile è talvolta fruttuoso per conoscere meglio la società italiana di ieri e di oggi e a rilevare la cultura dell’onore, specie se si pensa ad una Regione come la Sicilia vittima di parecchi pregiudizi. L’articolata definizione del diritto all’onore rende possibile l’individuazione di uno specifico bene giuridico da tutelare che giustifica l’enucleazione di uno specifico diritto soggettivo, distinto da altri diritti (o beni) della personalità oggetto di apposita regolamentazione. Dal punto di vista storico, la dottrina del bene giuridico si manifesta per replicare la concezione di derivazione giusnaturalistica ed illuministica del reato, considerato come lesione di diritti soggettivi dell’individuo o dello Stato, innati e riconosciuti dal contratto sociale (cfr. MUSCO, *Bene giuridico e tutela dell’onore*, Giuffrè, Milano, 1974); si ricorre alla figura del diritto soggettivo quale oggetto dell’offesa (FEUERBACH), mentre parte della dottrina definisce il bene giuridico come “bene materiale” di particolare interesse sociale cui l’autorità precostituita attribuisce tutela e, sin dalla sua origine, tende a porsi come oggetto materiale del

La determinazione di un reato è data da talune caratteristiche e dalla natura della sanzione comminata in seguito alla violazione di un bene giuridicamente rilevante⁵, e presupposto logico di talune fattispecie di reato è proprio il bene in questione⁶: l'onore, che in una accezione ampia del concetto, potrebbe ricomprendere la tutela contro le alterazioni della proiezione sociale dell'istituzione pubblica, in quanto l'onore è la stima o l'opinione derivanti dall'altrui considerazione, in tal caso definendosi come reputazione, che è la rappresentazione sociale che l'individuo ha all'interno di una determinata cerchia di consociati, mentre il decoro è, invece, una manifestazione esteriore del proprio senso dell'onore⁷.

reato per mezzo del quale è riconosciuta protezione a "cose e persone concrete" naturalisticamente violabili (MUSCO). Un'autorevole dottrina successivamente si pronuncia sulla funzione conservatrice del diritto penale, consistente nella tutela dei beni della vita individuale e della pace sociale, e che mal si combina con la visione attiva dello Stato "diretta a trasformare le condizioni di vita della comunità e la coscienza sociale"(ANTOLISEI); l'essenza del reato si materializza nella violazione degli obblighi nascenti dall'adesione a quei valori (MUSCO). Ed proprio nel 1900 che il concetto di bene giuridico viene inteso come *valore culturale*.

⁵ F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Scritti di diritto penale*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1997.

⁶ F. CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, Cedam, Padova, 1960.

⁷ V. ZENO-ZENCOVICH, *Onore, reputazione e identità personale*, in G. ALPA e M. BESSONE (a cura di), *La responsabilità civile*, vol. III, Utet, Torino, 1987.

A livello giurisprudenziale, il tema del diritto all'onore ha trovato terreno fertile specie nell'ambito del diritto all'informazione, laddove il nodo problematico è stato quello di stabilire il temperamento tra opposti interessi in gioco o la trattazione di questioni rilevanti per la sensibilità altrui.

La Suprema Corte ha ritenuto prevalente il diritto di cronaca nel rispetto dei limiti dell'interesse pubblico della notizia, della verità dei fatti e della esposizione degli stessi in modo contenuto e corretto secondo un principio di continenza che deve orientare anche il diritto di critica, laddove l'esposizione debba consistere in una diversa valutazione su fatti di interesse sociale.

I diritti all'onore e alla reputazione sono trasmissibili dovendo ritenersi che i prossimi congiunti siano ammessi ad agire in giudizio per la tutela dell'onore e della reputazione del familiare deceduto anche per la tutela d'interessi della cerchia familiare.

I rimedi giudiziali a tutela dell'onore sono gli stessi previsti per gli altri diritti della personalità: la cessazione del fatto lesivo, il risarcimento del danno (anche in forma specifica) e la pubblicazione della sentenza. La legge sulla stampa n. 47 dell'8 febbraio 1948, ad esempio, all'art. 8 dispone la pubblicazione di tutte le rettifiche o dichiarazioni volte a reintegrare l'altrui dignità.

Il diritto all'onore, così come il diritto alla reputazione, è una situazione soggettiva suscettibile di essere violata da comportamenti offensivi di terzi che, in quanto dolosamente posti in essere, danno vita ai reati d'ingiuria, nell'ipotesi di lesione del diritto all'onore, e di diffamazione, nell'ipotesi di lesione del diritto alla reputazione.

L'art. 10 c.c. relativo al diritto all'immagine menziona il "decoro" e la "reputazione", ove dispone che la pubblicazione dell'immagine, pur consentita per legge, deve, comunque, rispettare il decoro e la reputazione della persona ritratta.

La giurisprudenza costituzionale riconosce nell'ambito dei cosiddetti "nuovi diritti", quelli al proprio decoro, onore, rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione⁸. La manifestazione di comportamenti di vita sociale che violano *espressamente* tali diritti, quand'anche non integrino fattispecie delittuose, costituiscono illeciti civili i quali non mancano di riflettere la complessità della questione di tutela dell'"onorabilità" relativa soprattutto ai rapporti tra cittadini e pubblica Amministrazione, nell'ottica della tutela del prestigio e dell'onore della pubblica Amministrazione considerati fulcro dell'immagine pubblica intesa come valore giuridico⁹.

Lo scollamento rispetto alla nozione tradizionale di onore è evidente in un passaggio della motivazione dove si chiarisce che, pur non dovendosi ritenere disonorevole il comportamento attribuito al ricorrente (in quanto l'alternarsi delle alleanze parlamentari rientra nel legittimo gioco democratico), è lesiva dell'identità politica del parlamentare l'attribuzione non veritiera di un progetto di accordo con una forza politica contrapposta. Questa accezione estensiva, che intende l'onore non solo in una prospettiva individualistica ma anche in una dimensione politico-sociale, viene giustificata ancora una volta ricorrendo al "combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost.". La posizione giuridica soggettiva così individuata ha una portata ampia, che il giudice ritiene non circoscrivibile alla specifica tutela apprestata dall'istituto della rettifica (art. 8, legge n. 47 del 1948).

⁸ Corte cost., sentenza n. 38 del 1973, in *Giur. cost.*, 1973, 354 ss., con nota di G. PUGLIESE, *Diritto all'immagine e libertà di stampa*, in *Giur. cost.*, 1973, 355.

⁹ Si consideri altresì che, tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21, comma 1, Cost.: "tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione") rappresenta condizione, così come affermato dal giudice costituzionale, del modo di essere e dello sviluppo della vita del nostro Paese in ogni suo aspetto culturale, politico e sociale; ne consegue che limitazioni sostanziali di questa libertà devono essere poste per legge e devono trovare fondamento in precetti e principi costituzionali (sent. n. 9 del 1965).

2. Con progressiva evoluzione giurisprudenziale il giudice contabile è pervenuto ad una graduale configurazione del danno all'immagine e al prestigio della pubblica Amministrazione¹⁰.

della Corte Costituzionale). Si osserva, inoltre, che il diritto positivo parla di *moralità pubblica* riferendosi alla *morale*, ovvero a regole di convivenza e di comportamento che devono essere osservate in una società civile. In tal senso, il buon costume è il prodotto di un insieme di precetti che impongono un determinato comportamento nella vita sociale, la sua inosservanza comporta in particolare la violazione di un diritto, quale può essere l'onore, e potrebbe altresì spianare la strada al cosiddetto *mal costume* comporando la degenerazione del prestigio e della reputazione altrui, il prevalere di regole e di comportamenti contrari ed opposti.

La tutela dell'onorabilità è quindi riferibile anche all'art. 2 Cost., che oltre ai cosiddetti diritti inviolabili, si riferisce a quello di onore, decoro, rispettabilità.

A livello penale, la tutela dell'onore e della reputazione prevede i reati di ingiuria e diffamazione. Storica è la sentenza n. 109 del 2 luglio 1968 con la quale la Corte Costituzionale dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 341 del Codice penale, sollevata con le ordinanze dal pretore di Francavilla al Mare del 28 novembre 1966 in riferimento agli artt. 1 e 3 Cost.. Si evinceva come la diversità delle sanzioni disposte nei casi di offesa all'onore e al decoro di una persona (nelle ipotesi previste dal Codice penale rispettivamente dagli artt. 341 e 594) possa trovare una giustificazione nell'eterogeneità delle fattispecie criminose: l'una riguardante l'offesa recata ai privati cittadini, l'altra, invece, rivolta contro chi riveste la qualifica di pubblico ufficiale e, di conseguenza, nell'atto dell'esercizio dei poteri a lui conferiti. Si affermava che, nel secondo caso, *la tutela penale dell'onore della persona fisica titolare del pubblico ufficio è assimilata in quella del prestigio della pubblica Amministrazione che in essa si incarna, che viene colpito nel momento stesso in cui la sua autorità si fa concretamente valere, e pertanto dà luogo ad una nuova e diversa fattispecie legale*. In tal modo, non sorge il problema prospettato nell'ordinanza sulla difficoltà di discriminare fra parte e parte della sanzione prevista dall'art. 341, allo scopo di stabilire quanto della medesima, riguardi l'interesse del singolo e quanto quello della pubblica Amministrazione.

¹⁰ In tema di danno all'immagine o, più in generale, del danno non patrimoniale subito dalla pubblica Amministrazione, cfr.: L. IMPECIATI, *Danno morale: configurabilità e risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione*, in TAR, 1994, IV, 101; R. ARRIGONI, *Moralità pubblica e danno non patrimoniale davanti alla Corte dei conti: due sentenze a confronto*, in Riv. amm., 1994, n. 10/11, III, 1216; A. LUPI, *Osservazioni in tema di danno all'immagine*, in Riv. Corte conti, 1998, 3, 187; A. VENTURINI, *Danno c.d. "morale" patito dal soggetto pubblico: natura e giurisdizione della Corte dei conti*, nota a C. conti, Sez. riun., 28 maggio 1999, n. 16, in Dir. proc. amm., 2000, 3, 907; M. DI STEFANO, *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative: il danno all'immagine*, in F. PASQUALUCC, E.F. SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2002, 174 ss.; C.A. MANFREDI SELVAGGI, *Il danno all'immagine del Comune non dipende da quello patrimoniale*, nota a C. conti, sez. Umbria, 19 ottobre 2002, n. 498, in Guida enti loc., 2002, 49, 76; A. FLORIS, *Danno all'immagine e responsabilità amministrativa*, in www.diritto.it; M. DIDONNA, *Il danno all'immagine e al prestigio della pubblica amministrazione*, Cacucci,

Il dato storico di partenza può essere ravvisato nella decisione delle sezioni riunite della Corte n. 580 del 1988¹¹, nella quale si definì il riparto di competenze giurisdizionali in materia di danno morale: difatti, venne dichiarata la carenza di giurisdizione del giudice contabile rispetto al danno morale, nella considerazione che la valutazione di questo – di natura non patrimoniale e inderogabilmente tutelato entro le ristrette condizioni previste dall'art. 2059 c.c. – non facesse parte dei compiti di salvaguardia del patrimonio pubblico affidati dalla Costituzione italiana alla Magistratura contabile e fosse, invece, di competenza del Giudice civile.

Negli anni Novanta, tra le altre pronunce¹², si rileva un'importante decisione della sezione giurisdizionale della Lombardia n. 31 del 1994¹³, in cui

Bari, 2003; P. VIRGA, *Le Sezioni riunite pongono i paletti per il danno alla immagine*, in *www.lexitalia.it*, n.11/2003; L. CIRILLO, *Il danno all'immagine della p.a.: sua configurazione dommatica alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Foro amm. CDS*, 2003, II, 6, 2035; G. MULLANO, *Il danno all'immagine della P.A.*, in *www.altalex.com*, 2003; S. CACACE, *Il danno non patrimoniale alla P.A.: immagine, credibilità ed efficienza organizzativa*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Il nuovo danno non patrimoniale*, Cedam, Padova, 2004. E ancora cfr. R. FRANCAVIGLIA, *Danno all'immagine da indebita intromissione a finalità lucrativa illecita in procedimento amministrativo autorizzatorio*, nota a C. conti, sez. Veneto, 15 novembre 2005 n. 1399, Proc. gen. c. S.C., in *Foro amm. CDS*, 2005, 11, 3468; P. BRIGUORI, A. LAINO, *Quel danno all'immagine di Montecitorio. L'immunità non protegge il parlamentare dal giudice contabile*, nota a Cass., Sez. un., 2 marzo 2006 n. 4582, in *Dir. e giust.*, 2006, 14, 93; PAVONI, *La Corte dei conti e il danno all'immagine della pubblica amministrazione: un anno di pronunce a confronto*, nota a C. conti, sez. III, 28 settembre 2005, n. 566, in *Resp. civ. e prev.*, 2006, 527; S. RODRIQUEZ, *Tangenti e danno all'immagine: un altro intervento del giudice contabile*, nota a Corte Conti, sez. I, 7 dicembre 2007, n. 501, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, 5, 1163B; D. IACOVELLI, *L'immagine dell'amministrazione sotto i riflessi della responsabilità pubblica*, in *Jus*, 55, I, 235, 2008.

¹¹ C. conti, sez. riun., n. 580 del 1988, riportata in A. SILVERI, F. STADERINI, *La responsabilità nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 1998, 192.

¹² C. conti, sez. I, 7 marzo 1994, n. 55; sez. Umbria, n. 20 del 1995; sez. Lombardia, n. 133 del 1996 e n. 1290 del 1996, in *www.corteconti.it*.

¹³ C. conti, sez. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31, in *Foro amm.*, 1994, 2573, con nota di TENORE, *Giurisdizione contabile sul danno non patrimoniale alla pubblica amministrazione*, in *Riv. amm.*, 1994, 1203. In tal senso, v. C. conti, sez. II, 27 aprile 1994, n. 114, in *Foro amm.*, 1994, 2570; in *Riv. Corte conti*, 1994, 2, 102. Negli anni successivi si rileva un'altra decisione della medesima sezione Lombardia, secondo cui "la violazione dell'obbligo di fedeltà, che il dipendente assume nei confronti dell'amministrazione, altera il sinallagma dell'accordo contrattuale con conseguente lesione del complesso dei diritti che, in forza di tale rapporto fanno capo all'amministrazione; detta lesione giuridica, pur non provocando una diretta diminuzione del patrimonio materiale della P.A., costituisce però un danno non

si riconobbe in capo alla Corte dei Conti la valutazione di tale danno. In essa si affermava l'appartenenza al giudice contabile della "giurisdizione sul danno "morale", quale effetto lesivo, consistente nel discredito subito dall'ente pubblico in conseguenza del comportamento illecito penalmente rilevante, pregiudizio ulteriore rispetto al danno patrimoniale arrecato alla P.A. dall'attività illecita dei propri amministratori o dipendenti [...]". La sezione Lombardia sottolineava altresì le indicazioni del diritto positivo e le innovazioni normative degli anni Novanta¹⁴. Si riconduceva il danno non patrimoniale al discredito subito dall'ente pubblico in ragione dell'evidenza data dalla stampa, con la conseguente amplificazione dell'attenzione della collettività.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato anticipato da pronunce nelle quali si affermava la possibilità di sussistenza del "danno morale" anche in capo a persone giuridiche, sotto la specie del detrimento derivante dalla perdita della reputazione, dell'onore, del credito¹⁵. La Cass. civ., 10 luglio 1991, n. 7642 dichiarava che "anche le persone giuridiche possono subire (e conseguentemente agire per il ristoro di) un danno non patrimoniale (c.d. morale)..."; la Corte ha osservato, inoltre, che "la persona giuridica, per sua natura, non può subire dolori, turbamenti o altre similari alterazioni, ma è portatrice di quei diritti della personalità, ove compatibili con l'assenza della fisicità, e, quindi, dei diritti all'esistenza, all'identità, al nome, all'immagine ed alla reputazione...". In tal senso, sulla scia di un consolidato orientamento giurisprudenziale¹⁶, si rilevava che anche "l'irragionevole durata del processo

*patrimoniale risarcibile alle condizioni degli artt. 2059, c.c. e 185, c.p. ed integra quindi l'elemento dell'antigiuridicità della condotta richiesto dalla legge per la sussistenza della responsabilità per danno nei confronti dell'ente pubblico": C. conti, sez. Lombardia, 12 gennaio 1996, n. 133, in *Foro amm.*, 1996, 2766; in *Riv. Corte conti*, 1996, 2, 98.*

¹⁴ C. Conti, sez. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31, in *Riv. Corte Conti*, 1994, n. 3, 166 ss.; M.V. MORELLI, *Delitti di corruzione e risarcibilità del danno morale inferto alla p.a. dalla Lockheed a Tangentopoli*, in *Giust. civ.*, 1994, I, 1735 ss.

¹⁵ V. TENORE, *Giurisdizione contabile sul danno non patrimoniale davanti alla Corte dei Conti*, in *Foro amm.*, 1994, 2590.

¹⁶ Cass. civ., sez. I, 5 dicembre 1992, n.12951, in *Giust. civ.*, 1993, I; Cass. civ., sez. III, 3 marzo 2000, n.2367, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2001.

può ben produrre un danno non patrimoniale alla persona giuridica, alla condizione che il tema del dibattito coinvolga, direttamente o indirettamente, gli indicati diritti della personalità, pregiudicandoli per effetto del perdurare della situazione di incertezza connessa alla pendenza della causa”.

Tale impostazione però non sembrava tener conto del salto logico effettuato nel passaggio da un profilo di danno in cui è presente l'aspetto patrimoniale ad altro in cui questo è assente, e che riguarda un diverso ordine giurisdizionale. La giurisprudenza ha ritenuto più coerente la soluzione della competenza a conoscere della risarcibilità del danno morale anche quando non vi sia un danno patrimoniale per l'Erario¹⁷.

L'estensione della giurisdizione contabile al risarcimento del danno all'immagine ha ricevuto il necessario riconoscimento della Corte di Cassazione¹⁸, che ha ritenuto ammissibile il risarcimento davanti alla Corte dei conti del “danno conseguente alla grave perdita di prestigio e grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato”, il quale, “anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso”, e, quindi, quando il danno all'immagine della pubblica Amministrazione viene rilevato, non si deve fare riferimento al “*pretium doloris*, cioè al ristoro di sofferenze fisiche e morali”.

La qualifica del danno da lesione del prestigio della pubblica Amministrazione come danno patrimoniale, in quanto offensivo di interessi e valori che possono comportare profili di valutazione economica al di fuori dei danni non patrimoniali, trae alimento anche dall'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che ha ricostruito il concetto di danno non patrimoniale ed ha osservato, nella sentenza n. 184 del 1986, che, premesso che “la giurisprudenza successiva all'emanazione del vigente codice civile identifica quasi sempre il danno morale (o non patrimoniale) con l'ingiusto

¹⁷ C. conti, sez. II, n. 207 del 1998, in *www.corteconti.it*.

¹⁸ Cfr. Cass., sez. Un., 21 marzo 1997, n. 5668 del 1997, rifacendosi a precedente Cass., sez. Un., n. 3970 del 1993 in A. SILVERI, F. STADERINI, *La responsabilità*, cit., 200.

perturbamento dello stato d'animo del soggetto offeso ..."; che "se, dunque, secondo il diritto vivente, l'art. 2059 c.c., che, peraltro, pone soltanto una riserva di legge, fa riferimento, con l'espressione "danno non patrimoniale", al solo danno morale subiettivo, lo stesso articolo si applica soltanto quando all'illecito civile, costituente anche reato, consegue un danno morale subiettivo". In tal senso, il danno non patrimoniale viene inquadrato come figura prevalentemente incentrata negli spazi del "danno morale subiettivo", ascrivibile solo alle persone fisiche, in quanto portatrici di una sfera di interiorità e di una personalità in senso psicologico esposta a lesioni nel proprio libero e sereno esplicarsi.

Tale orientamento limita l'ampiezza della nozione di danno non patrimoniale, inquadrandolo nella disciplina *ex art.* 2059 c.c.¹⁹, secondo un'interpretazione restrittiva, che finisce col disciplinare il solo danno derivante dalle sofferenze fisiche e morali patite da una persona fisica²⁰.

La natura patrimoniale del danno all'immagine e la competenza della giurisdizione della Corte dei conti sono state confermate da due sentenze della Cassazione a Sezioni Unite²¹. In particolare, la Cassazione ha affermato che appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti la cognizione dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di soggetti investiti di pubbliche funzioni, anche quando si faccia valere il danno conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dell'Amministrazione, che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso.

La Corte dei Conti conferma che il danno all'immagine della pubblica Amministrazione possa tradursi in "grave perdita di prestigio e grave detrimento della personalità pubblica, intesa nel suo significato estetico"²².

¹⁹ Si veda anche Corte Cost., 27 ottobre 1994, n. 372, in *Foro it.*, 1994, I, 3297.

²⁰ Cfr. A. SILVERI, F. STADERINI, *La responsabilità*, cit., 155.

²¹ Cass., sez. Un., 25 ottobre 1999, n. 744, in *Giust. civ.*, 1999 e Cass., sez. Un., 4 aprile 2000, n. 98, in <http://www.diritto.it>.

²² C. conti, sez. Umbria, 18 aprile 2000, n. 557, in www.corteconti.it.

Tale lesione procura, se non una diminuzione patrimoniale diretta, una spesa necessaria al ripristino dell'immagine, quale bene giuridico leso.

Il danno all'immagine di una pubblica Amministrazione non rientra, grazie ad un innovativo orientamento del giudice contabile²³, nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del c.c., ma viene inquadrato come fattispecie del danno esistenziale. Tale danno deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno-evento e non come danno-conseguenza.

Si determina un lento spostamento delle frontiere della responsabilità in questione verso un orizzonte più "civilistico", con conseguente rilievo di tutte quelle figure di responsabilità che involgono aspetti esistenziali e non solo meramente patrimoniali. Si pensi ai rapporti scolastici ed universitari, a tutte quelle ipotesi latamente ricomprensibili nei concorsi pubblici, nell'erronea applicazione del diritto di accesso e nel ramo del diritto tributario.

Già a partire dalla seconda metà del secolo scorso non tarda ad affermarsi il riconoscimento alle Amministrazioni pubbliche di un diritto alla tutela della propria immagine, aspetto difficile talvolta da coniugare con il carattere pubblico degli Enti. Ed è proprio nel momento in cui è messa in pericolo la credibilità, l'affidabilità e l'efficienza della pubblica Amministrazione che sorge la lesione del diritto all'immagine dell'Ente pubblico, che deve immediatamente cercare di risanare le "ricadute negative", anche mediante strumenti ed espedienti di *public marketing*.

3. Per "danno all'immagine" della pubblica Amministrazione si suole intendere la rottura o la compromissione del rapporto di fiducia tra la cittadinanza (che, in virtù dell'appartenenza territoriale, ricorre alle Amministrazioni erogatrici di servizi indispensabili per la collettività) e la pubblica Amministrazione stessa. Questa compromissione è generalmente cagionata da un evento "letale" giudicato ascrivibile ad una condotta

²³ M. POTO, *Il danno esistenziale e la pubblica amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 4-5, 1132, nota a C. conti, sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10.

negligente serbata da un soggetto operante nell'organizzazione amministrativa e si traduce in un evento dannoso arrecato alla solidità ed all'integrità dei principi tradizionali di legalità, buon andamento, di imparzialità e ai criteri di economicità, efficacia, efficienza e trasparenza che costituiscono il nucleo fondante dell'azione amministrativa.

La Corte dei Conti ha affermato che tale danno si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche e a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che, sull'organizzazione della pubblica Amministrazione, si riflettono in termini di minor credibilità e reputazione e di diminuzione della potenzialità concreta. In tal senso, il danno all'immagine della pubblica Amministrazione si suole inquadrarlo nell'ambito del "danno evento", in quanto sia l'immagine che il prestigio sono beni essenziali per l'esistenza della persona giuridica pubblica e, quindi, la loro lesione costituisce un danno esistenziale, un danno che si perpetra in forza della semplice lesione dei suddetti "beni-valori" e che pone un nocumento patrimoniale, rappresentato dalla vanificazione delle spese sostenute per il mantenimento e l'elevazione dell'immagine e del prestigio dell'ente pubblico e dall'intervento *ex post* con spese occorrenti per il ripristino di tali "beni-valori" lesi²⁴.

Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale chiarisce che il danno all'immagine è azionabile, in sede di giurisdizione contabile, allorché il fatto costituente illecito integri gli estremi di reato, come si desume dall'art. 185 c.c., secondo cui l'obbligazione al risarcimento del danno è collegato alla commissione di un reato.

Per la quantificazione del danno all'immagine bisogna considerare qualsiasi spesa sostenuta dall'Amministrazione, in quanto "funzionalizzata" secondo i principi tradizionali dell'azione amministrativa, che abbia contribuito all'elevazione dell'immagine della pubblica Amministrazione e,

²⁴ C. conti, sez. Umbria, 19 ottobre 2002, n. 498, in *Riv. corte conti*, 2002, 5 96; Id., in *Guida enti locali*, 2002, 49 64, nota MANFREDI SELVAGGI.

pertanto, l'entità del risarcimento va valutata con esclusivo riferimento all'entità della lesione. Non tutti i comportamenti illeciti o atti illegittimi, che pur non giovano all'immagine dell'Amministrazione, sono causalmente idonei a provocare una menomazione estetica, ma solo quelli di estrema gravità, riscontrabili nella fattispecie di illecita richiesta o di acquisizione di danaro, nelle ipotesi di tangenti e di collusioni, di corruzione e di concussione.

Tale orientamento amplia la tipologia del danno risarcibile ricadente nella giurisdizione della Corte dei Conti: recentemente il giudice contabile ribadisce la possibilità²⁵, così come affermato anche dalla Cassazione²⁶, che la persona giuridica pubblica, per effetto del comportamento genericamente illegittimo o illecito tenuto da un amministratore o da un pubblico dipendente, possa subire una tale tipologia di danno, rientrante nella categoria del cosiddetto "danno esistenziale", inteso come lesione di interessi costituzionalmente garantiti inerenti la persona fisica e giuridica.

La Corte dei Conti ha precisato nella sentenza del 23 aprile 2003 n. 10 che il danno all'immagine deve essere considerato come "danno evento" e, dunque, la prova della lesione del bene giuridico dell'immagine della pubblica Amministrazione, tutelato dall'ordinamento come qualsiasi altro valore della persona giuridica, è *in re ipsa*, essendo necessaria la prova ulteriore dell'entità del danno, ossia la dimostrazione che la lesione ha prodotto una perdita di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 c.c., costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale) in ordine alla quale il risarcimento deve essere equitativamente commisurato.

²⁵ C. conti, sez. Sicilia, 9 novembre 2006, n. 3227, in *Foro amm. TAR*, 2006, 11, 3702.

²⁶ Cass. civ., sez. I, 29 ottobre 2002, n. 15233, in *Giust. civ. Mass.*, 2002, 1896: "la persona giuridica, se non può per sua natura subire dolori o turbamenti, è portatrice dei diritti della personalità compatibili con l'assenza di fisicità, e quindi del diritto all'esistenza, all'identità, al nome, all'immagine e alla reputazione; pertanto, è configurabile in capo alla stessa un danno non patrimoniale per l'irragionevole durata del processo, indennizzabile ai sensi della l. 24 marzo 2001 n. 89, sempre che il tema del dibattito coinvolga, direttamente o indirettamente, gli indicati diritti, pregiudicandoli per effetto del perdurare dello stato di incertezza determinato dalla pendenza della lite"; Cass. civ. ord., sez. un., 20 novembre 2003, n. 17674.

Sono diversi gli elementi che assumono rilievo in relazione all'*an* ed al *quantum* del danno all'immagine: "l'attività dell'ente, organo, ufficio dell'autore del danno; la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, che assume maggior gravità in caso di posizione di vertice; la sporadicità o la continuità o la reiterazione dei comportamenti illeciti; la necessità o meno di interventi sostitutivi o riparatori dell'attività illecitamente tenuta; in ipotesi di tangenti, l'entità del denaro ricevuto". Si rileva altresì la naturale sfiducia nei confronti dell'ente conseguente alla negativa impressione nell'opinione pubblica. Secondo la magistratura contabile "la determinazione del danno deve essere fatta in via equitativa, *ex art.* 1226 c.c., o in base ai costi di ripristino del bene, sotto il profilo del danno emergente - costi del mancato conseguimento della finalità pubblica, dell'inefficienza e inefficacia dell'organizzazione, ecc. - o del lucro cessante - sotto il profilo dei vantaggi derivanti alla P.A. dell'adesione della generalità dei cittadini", ma è possibile che si fondi anche su prove presuntive ed indiziarie²⁷.

Il diritto all'immagine della pubblica Amministrazione trova il proprio fondamento costituzionale nel combinato disposto dell'art. 2, che tutela le formazioni sociali, e dell'art. 97 Cost., che fissa i parametri di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo. Ciò assicura il diritto al risarcimento dell'Amministrazione nell'ipotesi in cui, a seguito di comportamenti dolosi o colposi da parte di pubblici dipendenti, dovesse risulterne alterata l'immagine agli occhi della collettività.

Il danno s'identifica nella mancata realizzazione della specifica finalità perseguita dalla norma di tutela e coincide con la sua violazione; la conseguenza della lesione all'immagine (il cosiddetto "danno morale") deriva da eventuali comportamenti delittuosi, essendo ormai consolidata l'opinione

²⁷ C. conti, sez. giur. d'appello, Sicilia, 18 gennaio 2005, n. 61, in *www.corteconti.it*.

che anche una persona giuridica possa subire un danno non patrimoniale per pregiudizio alla funzionalità, al prestigio, alla reputazione ed all'immagine²⁸.

L'art. 97 della Cost. dispone i principi costituzionali relativi all'attività amministrativa, ai quali si affiancano i criteri di efficacia, economicità, efficienza e trasparenza (art. 1, legge n. 241/1990) e da questi, a sua volta, si fa derivare il principio di finalizzazione dell'amministrazione pubblica. Tale finalizzazione permea l'Amministrazione nel suo complesso e si riflette sulla sua soggettività e sui poteri ad essa riconosciuti o attribuiti²⁹. Così emerge che dalla lesione all'immagine della pubblica Amministrazione possa scaturire la sfiducia dei cittadini rispetto al "corretto" andamento dell'attività amministrativa, mettendone in discussione non soltanto l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza, ma soprattutto la finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici.

La lesione dell'immagine pubblica del singolo Ente incide indirettamente anche sullo Stato-persona e ne consegue l'indisponibilità del diritto all'immagine della pubblica Amministrazione, che deve essere conseguentemente ripristinato a prescindere dalle valutazioni della singola Amministrazione colpita³⁰.

4. Il danno pubblico all'immagine per indebita intromissione, con finalità lucrativa illecita, in un procedimento amministrativo autorizzatorio ambientale si qualifica come ipotesi di danno proprio dalla giurisprudenza contabile, da intendersi come pregiudizio da *clamor fori* o da *strepitus fori* ossia come lesione all'immagine ed al prestigio della pubblica Amministrazione, dimostrabile mediante specifici elementi idonei a comprovare l'effettivo

²⁸ Cfr. P. SANTORO, *La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra cloausola generale e tipizzazione dell'illecito*, nota a C. Conti, sez. riun., 27 dicembre 2007 n. 12, in *Foro amm. CDS*, 2007, I, 12, 3565.

²⁹ A. ROMANO, *Introduzione*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, Bologna, 1998.

³⁰ C. conti, sez. Umbria, 9 gennaio 2001, n. 98, in *www.corteconti.it*.

avvenuto discredito della pubblica Amministrazione in conseguenza della condotta posta in essere dal responsabile³¹.

La provenienza esclusivamente interna all'Amministrazione alla quale appartiene del soggetto agente della condotta lesiva dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione stessa evoca nell'ambito della responsabilità patrimoniale, la distinzione tra illeciti propri ed illeciti comuni, tipica della responsabilità penale: così come nell'illecito penale esistono reati che possono essere posti in essere solo dai dipendenti pubblici, allo stesso modo nella responsabilità patrimoniale esistono danni che possono essere realizzati solo da dipendenti e amministratori pubblici³².

La giurisprudenza contabile, accogliendo la definizione della giurisprudenza ordinaria, ha qualificato il danno all'immagine subito dall'Amministrazione pubblica al livello del "danno esistenziale" quale "forzosa rinuncia allo svolgimento di attività non remunerative, fonte di compiacimento o benessere per il danneggiato, perdita non causata da una compromissione dell'integrità psicofisica". Inoltre, "la lesione della possibilità di svolgere tali tipi di attività rappresenta un danno ingiusto *ex art. 2043 c.c.* e l'ingiustizia del danno ne determina necessariamente la risarcibilità" e "la violazione di questo diritto all'immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica, è economicamente valutabile"³³.

A corollario di tale impostazione si pone l'individuazione degli interessi meritevoli di tutela che giustifichino il risarcimento del danno esistenziale: l'impostazione condivisa dalle Sezioni riunite ritiene risarcibili, a tale titolo, tutti i pregiudizi provocati da lesioni di diritti costituzionalmente protetti ai

³¹ R. FRANCAVIGLIA, *Danno all'immagine da indebita intromissione a finalità lucrativa illecita in procedimento amministrativo autorizzatorio*, cit., 3468.

³² F.M. LONGAVITA, M. LONGAVITA, *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale*, Maggioli, Rimini, 2006.

³³ C. Conti, sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10, in *Giur. it.*, 2003, nota di PERIN, *Definito dalle sezioni riunite il danno alla immagine dell'amministrazione pubblica*, in *www.lexitalia.it*, n. 4/2003; C. conti, sez. I, 3 ottobre 2003, n. 340, in *Riv. corte conti*, 2003, 5, 63.

sensi dell'art. 2043 c.c.; le tre figure di danno risarcibile sono quindi costituite da danno patrimoniale, dal danno morale e dal danno esistenziale, al cui interno sono individuabili le sottocategorie del danno biologico di natura psicofisica e le altre ipotesi risarcitorie diverse dalla tutela del diritto alla salute³⁴.

Il punto differenziale di maggior rilievo tra il danno all'immagine di diritto comune, *ex art. 10 c.c.*, ed il danno all'immagine della pubblica Amministrazione, può individuarsi nella diversa direzione dell'attacco che perpetra la lesione: esterna al soggetto nel caso di lesione all'immagine comune, interna all'Ente, nel caso di lesione dell'immagine pubblica³⁵.

Nel caso di attacco esterno generalmente si lede l'immagine quale bene-valore *identificativo* dell'ente o di una sua qualità estrinseca, che sicuramente non minaccia l'esistenza stessa dell'ente medesimo. Nel caso di attacco interno, invece, si lede l'immagine quale bene-valore *coesistente* all'esercizio concreto dei poteri e delle funzioni pubbliche che l'ordinamento assegna all'ente³⁶.

Si osserva, inoltre, che il dipendente pubblico ha il dovere di tutelare l'immagine pubblica dell'Amministrazione quale valore di etica pubblica così come oggettivizzato nei codici di comportamento dei pubblici dipendenti, previsti dall'art. 54, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165³⁷, ed anche alla luce dei

³⁴ C. Conti, sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10, *cit.*

³⁵ C. Conti, sez. Umbria, 18 ottobre 2000, n. 557, in *www.corteconti.it*.

³⁶ F.M. LONGAVITA, M. LONGAVITA, *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale, op. cit.*

³⁷ Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 9 maggio 2001. L'articolo 54, in merito al "codice di comportamento" (art. 58-bis del d.lgs n. 29 del 1993, aggiunto dall'art. 26 del d.lgs n. 546 del 1993 e successivamente sostituito dall'art. 27 del d.lgs n. 80 del 1998), sancisce che: "il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini. Il codice è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione. Le pubbliche amministrazioni formulano all'ARAN indirizzi, ai sensi dell'articolo 41, comma 1 e dell'articolo 70, comma 4, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano

principi generali in materia di promozione di immagine della pubblica Amministrazione di cui alla legge 7 giugno 2000 n. 150³⁸.

In un primo momento, il danno morale si riconduceva nell'ampia nozione di diritto pubblico comprensiva anche delle lesioni di interessi pubblici in senso giuridico a carattere non strettamente patrimoniale (art. 2059 c.c.) e non suscettibile direttamente di valutazione economica³⁹. Oggi l'indirizzo prevalente tende a collocarlo in una nozione *lata* di danno patrimoniale inteso come "pregiudizio suscettibile di valutazione economica, configurando il danno morale non con riferimento al ristoro delle sofferenze fisiche (*pretium doloris*), ma come conseguente alla grave perdita di prestigio, la quale, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è suscettibile di valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso". Un'autorevole dottrina afferma che "è innegabile che la

coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia il codice è adottato dall'organo di autogoverno. L'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43 e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura. Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo".

³⁸ Legge 7 giugno 2000 n. 150, "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 13 giugno 2000.

³⁹ C. conti, sez. I, 7 marzo 1994, n. 55; C. conti, sez. II, sez. II, 27 aprile 1994, n. 114, in *www.corteconti.it*. Sul punto si rileva, in via generale, che la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica Amministrazione innanzi alla Corte dei conti rappresenta un approdo univoco sia per la Magistratura contabile che per la stessa Corte di Cassazione (*ex pluribus*, C. conti, sez. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31; id., sez. Umbria, 23 maggio 1995, n. 211; id., sez. Umbria, 10 febbraio 1995, n. 20; id., sez. Lombardia, 12 gennaio 1996, n. 133; id., sez. Sardegna, 14 aprile 1997, n. 372; id., sez. Campania, 23 aprile 1998, n. 29; id., sez. I, 28 aprile 1998, n. 10; id., sez. Sicilia, 4 maggio 1998, n. 179; id., sez. Umbria, 28 maggio 1998 n. 628; id., sez. Piemonte, 7 giugno 1999, n. 1041; id., sez. riun., 28 maggio 1999 n. 16/99/QM; id., sez. Lombardia, 15 dicembre 1999, n. 1551; id., sez. Lombardia, 18 maggio 2000, n. 672; id., sez. I centr. app., 25 marzo 2002, n. 96; Cass., Sez. un., 25 giugno 1997, n. 5668; id., Sez. un., 25 ottobre 1999 n. 744; id., Sez. un., 4 aprile 1998, n. 98).

spesa necessaria al ripristino dell'immagine pubblica non coincide necessariamente, ed anzi quasi mai coincide, con la spesa sostenuta per il ripristino dell'immagine stessa, esprimendo la prima un valore astratto e di stima delle risorse occorrenti per raggiungere gli *standard* di prestigio pubblico esistenti prima della lesione, e la seconda un valore reale e di contenuto di quanto già sborsato per recuperare il prestigio perso, senza tuttavia indicare la misura di tale recupero⁴⁰. In tal modo il danno emergerebbe dalla lesione dei beni immateriali della reputazione e dell'estimazione dell'ente e concretamente inciderebbe in via immediata sul rapporto di fiducia che lega la cittadinanza agli amministratori eletti ed in via mediata sulla capacità di realizzazione dei fini istituzionali minando la base del buon funzionamento dell'istituzione⁴¹.

In riferimento a tale tipo di pregiudizio, la Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti, poiché trattasi di danno che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria per il ripristino del bene giuridico leso⁴². La giurisdizione, però, presuppone che il fatto lesivo dell'immagine sia correlato al rapporto di servizio da intendersi anche in senso lato⁴³.

Circa l'eventuale rilevanza penale della componente fattuale, precedentemente la giurisdizione contabile rimaneva preclusa per danni

⁴⁰ PERIN, *Definito dalle sezioni riunite il danno alla immagine dell'amministrazione pubblica, cit.*

⁴¹ C. conti, sez. II, 9 ottobre 2003, n. 285, in *Riv. corte conti*, 2003, 5, 66: "la lesione dei beni immateriali della reputazione e della pubblica estimazione di un ente locale incide immediatamente sul rapporto di *affectio civitatis* che lega la cittadinanza agli amministratori eletti e, in via mediata, sulla capacità di realizzazione dei fini istituzionali da parte dello stesso ente".

⁴² C. Cass., sez. unite, 12 novembre 2003, n. 17078, in *Foro amm. CDS*, 2003, 3277; Id., in *Giust. civ.*, 2004, 10, 2289, nota M.A. VISCA, *In tema di danno all'immagine dell'ente pubblico.*

⁴³ C. conti, sez. Lombardia, sent. n. 249 del 2005, in *www.corteconti.it*.

conseguenti a reati commessi nell'ambito dell'esercizio di attività imprenditoriali degli enti pubblici economici⁴⁴.

Affinché sussista la lesione del prestigio occorre, inoltre, che i fatti penali abbiano avuto una risonanza notevole nell'opinione pubblica⁴⁵; non occorre nemmeno che sia intervenuta una sentenza di condanna poiché è sufficiente che il fatto sia astrattamente previsto come reato ai sensi dell'art. 198 c.p., secondo cui l'estinzione del reato e delle pene non comporta l'estinzione delle obbligazioni civili⁴⁶; se però è intervenuta una sentenza di assoluzione, viene meno il presupposto cui gli artt. 2059 c.c. e 185 c.p.p. subordinano il risarcimento⁴⁷, in quanto l'assoluzione penale per gli stessi fatti esclude di per sé la sussistenza di un qualsiasi danno all'immagine anche in sede contabile⁴⁸; la prova, può desumersi anche da una sentenza di patteggiamento, la quale pur non accertando la sussistenza del reato ne presuppone la commissione.

Si chiarisce che quando il danno all'immagine rappresenta un'appendice di una più complessa ipotesi di danno, non si pongono problemi sugli elementi che la compongono, ed in particolare su quello soggettivo; si costruisce una sorta di "illecito gestorio aggravato" dall'evento (detrimento dell'immagine e del prestigio) che viene oggettivamente addossato al responsabile senza ulteriori accertamenti⁴⁹.

⁴⁴ C. Cass., sez. unite, 21 novembre 2000, n. 1193, in *Finanza locale*, 2001, 892.

⁴⁵ C. conti, sez. Toscana, sent. n. 558 del 1996, in *www.corteconti.it*.

⁴⁶ Cass. civ., sez. I, 10 novembre 1997, n. 11038, in *Giust. civ.*, 1997, 2116.

⁴⁷ C. conti, sez. I, 8 luglio 2002, n. 221, in *Riv. corte conti*, 2002, 4, 115.

⁴⁸ C. conti, sez. I, 13 agosto 2002, n. 289, in *Riv. corte conti*, 2002, 4, 155.

⁴⁹ C. conti, sez. Sicilia, 9 novembre 2006, n. 3227, in *www.corteconti.it*, nota di G. CRUCITTA, R. FRANCAVIGLIA, *Illecito erariale da lesione all'immagine pubblica*. Nell'ambito dell'an del danno all'immagine, ovvero in relazione all'individuazione della condotta gravemente offensiva del prestigio e della personalità pubblica, che reca sempre con sé una spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso, si precisa che: sul piano oggettivo, deve contraddistinguersi per una sua intrinseca capacità offensiva per le specifiche connotazioni fenomeniche e di fatto che la caratterizzano, sia essa sanzionata o meno penalmente; sul piano soggettivo, essa deve essere sostenuta dal dolo, se non penale almeno contrattuale, in pratica la condotta tenuta deve essere tale da evidenziare che chi ha agito, con le modalità con cui ha agito, per il bene coinvolto e per il grado di lesione arrecato, aveva la coscienza e la volontà di ledere il dovere, gravante sul medesimo, di espletare le sue funzioni con disciplina ed onore ex art. 54 Cost.; sul piano teleologico essa deve avere ad oggetto un bene-valore

Il danno all'immagine della pubblica Amministrazione tende a configurarsi come danno non patrimoniale, conseguente a fatti eclatanti e penalmente rilevanti e non già come danno esistenziale. In caso di comportamento penalmente rilevante, si afferma che, la gravità del comportamento contrario agli obblighi di servizio e la diffusione presso la collettività della notizia sono causa di un danno all'immagine per l'ente di appartenenza⁵⁰. Inoltre, la commissione da parte del pubblico dipendente di un reato, specie se contro la pubblica Amministrazione, costituisce un evento che, oltre ad offendere l'interesse tutelato dalla norma penale, può comportare anche un'offesa alla credibilità ed all'immagine della pubblica Amministrazione di appartenenza, la cui prova non coincide con la lesione dello stesso interesse costituzionalmente protetto, bensì si riscontra nelle conseguenze (danno conseguenza) in termini di credibilità, efficienza, efficacia, buona organizzazione e trasparenza che possono avere ampiezza e consistenza diversa, in termini di intensità e protrazione nel tempo⁵¹. Il danno all'immagine dell'Amministrazione si realizza a seguito di una pronuncia con cui in sede penale siano state accertate condotte che abbiano leso il prestigio della pubblica Amministrazione, in quanto prima dell'accertamento giudiziale

particolarmente sensibile ed espressivo dell'immagine pubblica, quale: la giustizia, la salute, l'ordine pubblico, la sicurezza; sul piano sociale, infine la condotta come tale deve procurare un certo allarme tra i consociati, e quindi, un certo *clamor*, a prescindere dalle notizie che di essa ne abbiano dato gli organi di informazione.

Per i giudici contabili il danno all'immagine deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno-evento e non come danno-conseguenza e, pur se la prova della lesione è in *re ipsa*, è sempre necessaria la prova ulteriore dell'entità del danno, con riferimento ai precedenti canoni il giudice determina equitativamente *ex art. 1226 c.c.*, procedendo all'applicazione congiunta e coordinata di tutti i citati criteri. A tal proposito, si sottolinea altresì che tali valutazioni discrezionali devono essere congruamente motivate tenendo conto di ulteriori riferimenti quali la collocazione del danneggiante in seno all'organizzazione amministrativa, la titolarità o meno di potere rappresentativo all'esterno, le dimensioni dell'ufficio di servizio, l'entità dell'indebito vantaggio conseguito ed altri ancora utili e necessari per contenere l'amplissimo potere incardinato a tal proposito dal giudicante contabile, così come paventato dalle stesse sezioni riunite più volte summenzionate che, al fine di circoscriverlo, affermano che detto danno è quantificabile sia rapportandolo alle spese già sostenute che a quelle da sostenere.

⁵⁰ C. conti, sez. Puglia, sent. n. 95 del 2008, in www.corteconti.it.

⁵¹ C. conti, sez. Puglia, nn. 386 del 2008 e 661/2008, in www.corteconti.it.

si è in presenza di comportamenti la cui potenzialità lesiva è suscettibile di essere anche smentita nel corso del processo⁵². In caso di eclatanza di fatti corruttivi penalmente accertati, il danno all'immagine è quantificabile sulla base dell'importo delle tangenti percepite⁵³.

L'importanza della sentenza è data dalla chiarezza con cui sono definite le varie tipologie di danno che maturano in capo agli amministratori e dipendenti pubblici, evidenziando la natura autonoma che hanno i danni da disservizio e quelli per la lesione dell'immagine.

Nella definizione di danno all'immagine si considerano la stretta attinenza con la grave perdita di prestigio e il detrimento arrecato all'immagine e alla personalità del soggetto pubblico, e anche se questo non determina una diminuzione patrimoniale diretta tuttavia è suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso. Tale danno è risarcibile anche in mancanza di una diminuzione patrimoniale diretta, in quanto offende interessi primari che ricevono protezione in modo immediato dall'ordinamento. L'esistenza del danno all'immagine è connessa non solo alla presenza di una condotta contraria ai doveri d'ufficio, ma deve, altresì, ricorrere una forma di esteso discredito ingenerata dal *clamor fori*, dalla diffusione della notizia del comportamento illecito da parte dei mezzi di comunicazione.

Alla luce di quanto affermato dalla prima sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti nella sentenza n. 532 del 2008, oltre al danno all'immagine per le pubbliche Amministrazioni, si determina la distinzione di ulteriori tipi di danno: diretto e da disservizio, per cui la misura delle condanne comminate dalla Corte dei conti risulta dalla somma di tre tipi di componenti⁵⁴.

⁵² C. conti, sez. Puglia, n. 386 del 2008, in www.corteconti.it.

⁵³ C. conti, sez. Puglia, n. 960 del 2008, in www.corteconti.it.

⁵⁴ Il danno da disservizio va rapportato al principio generale dell'equilibrato esplicarsi del sinallagma tra le corrispettive prestazioni, da un lato, dell'amministrazione e, dall'altro, dei suoi dipendenti. L'attività dolosa, che incide negativamente sul funzionamento dell'amministrazione di appartenenza, crea un indubbio disservizio, e provoca un ulteriore danno patrimoniale risarcibile per quanto riguarda i costi generali dalla stessa sopportati, in conseguenza della mancata conformità ai principi di legalità, efficienza, efficacia ed

Il danno da disservizio non può essere considerato automatica conseguenza della violazione degli obblighi di servizio. Infatti, si osserva che la colpa grave necessaria per integrare la responsabilità non può venire affermata con riferimento alla sola rilevanza delle norme violate, ma consiste in un comportamento gravemente imprudente o nell'inosservanza delle più comuni regole di diligenza cui tutti sono tenuti. Di qui l'accertamento del comportamento gravemente colposo, che deve essere effettuato con riferimento alla condotta tenuta, in circostanze analoghe, dalla generalità dei soggetti, e il ruolo del giudice contabile si accompagna al diritto-dovere di conoscere comportamenti, ben inteso con il solo obiettivo di appurare l'inadeguatezza delle decisioni adottate, suscettibili di produrre danno all'erario. Le scelte discrezionali non sono sottratte al sindacato giurisdizionale, ma questo non può estendersi ad una valutazione della componente di merito delle scelte stesse, mentre può essere tuttavia *vagliata la rispondenza di esse a criteri di razionalità e congruità e non arbitrarietà, escluso ogni apprezzamento in ordine alla convenienza ed alla opportunità*. Infine, un'ulteriore riflessione sulla discrezionalità e la funzione amministrativa suggerisce che il loro stretto legame comporta sempre una scelta fra più soluzioni possibili, cosicché *la sindacabilità delle scelte discrezionali è da rinvenirsi nella doverosa valutazione circa il perseguimento, da parte dell'azione amministrativa, dei fini pubblici i quali comportano il necessario ed ulteriore perseguimento dei criteri di economicità, di efficienza e di trasparenza, considerato anche che il principio di economicità costituisce un aspetto del più ampio principio del buon andamento fissato dall'art. 97 Cost.*⁵⁵.

economicità dell'azione amministrativa. Tale tipologia di danno può maturare tanto come "danno patrimoniale da disservizio" che come "disservizio da illecito esercizio di pubbliche funzioni".

⁵⁵ Cfr. la relazione del Presidente SERGIO ZAMBARDI della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Veneto, del 14 febbraio 2009, in occasione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2009.

L'“estetica” della pubblica Amministrazione, intesa come cura dell'immagine degli Enti pubblici, è garanzia di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Difatti la tutela degli interessi pubblici è una significativa manifestazione di democrazia, nella quale chi è preposto ad una funzione amministrativa rende conto “pubblicamente” dell'attività svolta, e l'“estetica” dell'Amministrazione non può che inquadrarsi nella tutela obiettiva dell'ordinamento e degli interessi generali e soggettivi rilevanti nel perpetuo impatto dell'esercizio quotidiano della funzione istituzionale.